

Nefndarálit

um frv. til fjárlaga fyrir árið 2006.

Frá 1. minni hluta fjárlaganefndar.

Samantekt.

Tekjuafgangur ríkissjóðs eykst samkvæmt tillögum 1. minni hluta fjárlaganefndar í 23,6 milljarða kr. en í því felst aukin vörn gegn neikvæðum afleiðingum þenslunnar í efnahagslífinu. Lagt er til að svigrúmi til skattalækkana verði varið til að lækka matarskatt og hækka persónuafslátt meira en gert er ráð fyrir í fjárlagafrumvarpinu. Í tillögum 1. minni hluta eru lagðar til sérstakar hækkanir til að styrkja einstaka málaflokka. Rúmlega einum milljarði kr. skal varið til að bæta stöðu menntakerfisins með sérstakri áherslu á framhaldsskóla- og háskólastigið, rúmlega tveimur milljörðum kr. til að styrkja velferðarkerfið og hálfum milljarði kr. til að bæta stöðu landsbyggðarinnar. Í tillögum um velferðarmál er sérstaklega tekið á vanda sjúkra barna með fjárveitingum til stækkunar á barna- og unglingsgeðdeild, eflingar barnadeildar LSH, aukinnar þjónustu hjá Barnaverndarstofu og Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins.

Inngangur.

Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2006 er gert ráð fyrir að útgjöld ríkissjóðs verði 313,2 milljarðar kr. og að tekjur verði 327,4 milljarðar kr. sem skilar 14,2 milljarða kr. tekjuafgangi. Við 2. umræðu um frumvarpið leggur meiri hluti fjárlaganefndar til að útgjöld samkvæmt því hækki um tæplega 1,9 milljarða kr. en jafnframt að tekjuhlíð frumvarpsins hækki um rúmlega 7,2 milljarða kr. vegna endurskoðaðrar tekjuáætlunar næsta árs. Áætlaður tekjuafgangur samkvæmt tillögum meiri hlutans hækkar því um 5,4 milljarða kr. Samkvæmt tillögum 1. minni hluta er hins vegar gengið lengra og lagðar til breytingar sem gera að verkum, ef samþykktar verða, að tekjuafgangur fjárlaganna verði 23,6 milljarðar kr.

Hækkun tekna er til marks um að stjórnvöld telja augljóslega sjálf að ekkert lát verði á þeirri gríðarlegu þenslu sem einkennt hefur íslensk efnahagslíf. Gjaldaaukningin samkvæmt tillögum meiri hlutans bendir til þess að stjórnvöld ætli sér að gæta meira aðhalds hvað útgjöldin varðar en áður. Sporin hræða hins vegar í því efni. Eitt megineinkenni þessarar ríkisstjórnar er hömlulaus þensla útgjalda. Fátt hefur breyst í því efni eins og speglast í áætlaðri útkomu á þessu ári, sem bendir eindregið til að útgjöld verði mun meiri en stjórnvöld höfðu ætlað.

Markmið fjárlagafrumvarpsins, efnahagsforsendur og ótraustar spár.

Efnahagsforsendur frumvarpsins byggjast á spá fjármálaráðuneytisins um að hagvöxtur verði um 4,6% á árinu 2006 og að verðbólga verði um 3,8%. Kaupmáttur ráðstöfunartekna á mann er talinn aukast um 2,7%, einkaneysla er talin aukast um 4,3% og atvinnuleysi talið minnka áfram og verða um 1,8%. Miður jákvætt er að ekkert lát er á miklum viðskiptahalla við útlönd sem talinn er verða nálægt 12,2% af landsframleiðslu á næsta ári. Þessar forsendur

hafa ekki verið endurmetnar af fjármálaráðuneytinu fyrir 2. umræðu um frumvarpið. Reynslan sýnir því miður að erfitt er að treysta þeim forsendum sem fjármálaráðuneytið leggur til grundvallar. Þannig blasir við að efnahagsþróunin á yfirstandandi ári hefur einfaldlega orðið allt önnur en ráð var fyrir gert í fjárlögum ársins 2005. Þetta kemur vel fram í eftirfarandi töflu:

Magnbreytingar, %	Fjárlög 2005	Áætlun 2005	Frumvarp 2006
Einkaneysla	5,0	9,5	4,3
Samneysla	2,0	2,4	2,2
Fjárfesting	18,0	28,5	0,8
Verg landsframleiðsla	5,0	6,0	4,6
Þjóðarútgjöld alls	7,5	12,8	2,9
Viðskiptajöfnuður, % af VLF	-11,0	-13,3	-12,2
Tekju- og verðlagsbreytingar, %			
Ráðstöfunartekjur á mann	6,75	7,6	6,5
Kaupmáttur ráðstöfunartekna	3,25	3,7	2,7
Vísitala neysluverðs	3,5	3,9	3,8
Atvinnuleysi, hlutfall af mannafla	2,75	2,2	1,8

Í töflunni kemur glöggt fram að lykilstærðir hafa þróast með allt öðrum hætti á árinu en fjármálaráðuneytið spáði. Þannig hefur einkaneysla orðið miklu meiri og er nú spáð að hún verði 9,5% í stað 5% sem ráðuneytið taldi upphaflega. Fjárfestingar eru nú áætlaðar 28,5% í stað 18% og þjóðarútgjöld vaxa um 12,8% í stað 7,5%. Þær efnahagsforsendur sem ríkisstjórnin leggur nú til grundvallar fjárlagafrumvarpinu er óhjákvæmilegt að skoða í þessu ljósi. Reynslan hefur einfaldlega sýnt – ekki síst af yfirstandandi ári – að spár hennar um framvindu efnahagsmála hafa reynst vera úr takti við raunveruleikann. Í þessu samhengi vekur 1. minni hluti sérstaka athygli á því að forsendur fjármálaráðuneytisins um vöxt einkaneyslu eru mun varfærnari en spár bæði Seðlabankans og greiningardeilda bankanna. 1. minni hluti telur því að tekjur ríkissjóðs séu líklegar til að verða umtalsvert hærri á næsta ári en fram kemur í frumvarpinu.

Ábyrgir aðilar hafa haft uppi sterk varnaðarorð um þróun efnahagsmála og sinnuleysi sem stjórnvöld sýna gagnvart því ójafnvægi efnahagsmálanna sem við blasir. Þannig lýsti miðstjórn ASÍ strax yfir vonbrigðum með þá efnahags-, atvinnu- og félagsmálastefnu sem birtist í fjárlagafrumvarpi ríkisstjórnarinnar. ASÍ benti á þá sérkennilegu staðreynd að fjármálaráðuneytið spái um 4% verðbólgu næstu árin á grundvelli eigin fjárlagafrumvarps, það spái sjálf miklu ójafnvægi í þjóðarbúskapnum og áframhaldandi háum vöxtum og sterku gengi með tilheyrandi vandræðum fyrir útflutnings- og samkeppnisatvinnuvegina. Það skortir því augljóslega ábyrgð í efnahagsstefnunni og eins og stjórnarandstaðan hefur ítrekað bent á síðustu ár þarf meiri festu í ríkisfjármálum. Miðstjórn ASÍ sá því sérstaka ástæðu til að skora á ríkisstjórnina og Alþingi að taka með ábyrgum hætti þátt í efnahagsstjórninni og beita ríkisfjármálunum þannig að það dragi úr þörf fyrir harkalegar aðgerðir Seðlabankans í peningamálum.

Athyglisvert er jafnframt að fleiri aðilar í fjármálalífinu taka undir varnaðarorð ASÍ og spara heldur ekki stóru orðin þegar kemur að umfjöllun um efnahagsmálin. Í hagspá Landsbankans 2005–2010 frá því í september kemur t.d. fram að viðskiptahallinn hafi orðið mun

meiri en talið var í fyrri spá og gengi krónunnar hafi styrkst langt umfram það sem flestir reiknuðu með. Þar segir síðan orðrétt: „Það hefur því reynt á þanþol hagkerfisins af enn meiri þunga en flestir sáu fyrir og því ekki að undra að gripið sé til orða á borð við ógnarjafnvægi til að fanga það ástand sem nú ríkir í efnahagsmálunum.“ Bent er á mikilvægi hagstjórnar í þessu sambandi, bæði stjórn peningamála og ríkisfjármála.

Fyrsti minni hluti undirstrikar að margt jákvætt er að finna í þróun efnahagslífsins á undanförunum árum. Það hefur einkennst af sköpunarkrafti og frumkvæði sem birtist glögg í útrás fyrirtækja erlendis. Þennan þrótt má rekja til aukins frelsis og minni hafta sem lagður var grunnur að með EES-samningnum fyrir áratug. Með frumkvæði sínu að honum áttu jafnaðarmenn stærstan þátt í því frelsi sem lagt hefur grunninn að gríðarlega sterkri samkeppnisstöðu Íslands í dag. Sala bankanna var að sönnu mjög umdeild á sínum tíma. Hitt er óefað að hún leysti mikinn kraft úr læðingi í atvinnu- og efnahagslífinu. Þetta er hin jákvæða hlið efnahagsmálanna í dag. Neikvæða hliðin birtist í því að dökkan blikur rísa nú hratt á loft efnahagsmála. Miklu skiptir því að stjórnvöld greini vandann rétt til að hægt sé að grípa til samræmdra gagnráðstafana. Stjórn tækin sem völ er á, peningastefna Seðlabankans og ríkisfjármálin, verða að grípa saman eins og tannhjól í vél.

Lykilþættir í ólagi.

Því miður bendir margt til þess að lykilþættir séu að fara úrskaiðis við þessar viðkvæmu aðstæður. Ríkisstjórnin neitar að horfast í augu við afleiðingar óhóflegrar þenslu. Það kom skýrt fram í stefnuráðu forsætisráðherra þar sem ekki var vikið einu orði að veikleikum í efnahagslífinu og engin merki um skilning á afleiðingum þenslunnar hafa komið úr herbúðum ríkisstjórnarinnar. Hún lifir því miður í sýndarveruleika. Þessi afstaða veldur því að meiri hlutinn á Alþingi hefur sneitt hjá því að beita fjárlögum með virkum hætti til að slá á þensluna eins og margoft hefur verið lagt til við umræður um fjárlög síðustu árin. Hagstjórninni er velt nær alfarið yfir á Seðlabankann sem á fárra kosta völ annarra en að halda áfram að hækka vexti sem leiðir til herra gengis og enn meiri erfiðleika fyrir útflutningsgreinarnar. Vaxtahækkanir og hátt gengi krónunnar með tilheyrandi vandræðum fyrir útflutningsgreinarnar eru því að verulegu leyti heimatilbúinn vandi ríkisstjórnarinnar.

Hitt sem einnig er vaxandi áhyggjuefni er ósamræmið sem nú er að koma fram í mati annars vegar Seðlabankans og hins vegar fjármálaráðuneytisins á framleiðsluspennu í hagkerfinu en hún er helsti mælikvarði á þensluna. Seðlabankinn telur að hér sé meiri spenna en nokkru sinni fyrr meðan fjármálaráðuneytið virðist einfaldlega álíta að hagkerfið sé því sem næst í jafnvægi. Mismunandi mat þessara lykilstofnana veldur því að þær hafa ekki sömu skoðanir á því til hvaða aðgerða beri að grípa til að draga úr þenslunni, og í hve ríkum mæli. Þetta á m.a. við aðhald í ríkisfjármálum. Mótvægisáðgerðir þeirra eru því líklegar til að verða ómarkvissar og ónógar eins og sést á undirbúningi fjárlaga. Aðgerðirnar eru því miður ólíklegar til að vinna nægilega vel saman til að tryggja að hægt sé að koma böndum á þensluna.

Blikur á lofti.

Kaupmáttur hefur vissulega aukist. Um það er ekki deilt. Samhliða hefur hækkun á lánschlutfalli vegna íbúðakaupa, hækkun á lánaþakinu og samkeppni banka við Íbúðalánasjóð um endurfjármögnun stórukið aðgengi almennings að lánum á lágum vöxtum sem slegin eru út á húsnæði sem þar að auki er miklu verðmætara en áður. Þessi þættir, sem rekja má að hluta til stjórnvaldsáðgerða, hafa ýtt af stað gríðarlegri neyslubylgju sem birtist í langtum meiri aukningu einkaneyslu en fjármálaráðuneytið gerði ráð fyrir í þjóðhagsáætlun síðasta

árs. Þessi þróun er ekki sísta orsök þenslunnar og á mun ríkari þátt í henni en fjárfestingar vegna stóriðju.

Afleiðingarnar birtast í því að alvarlegar blikur blasa nú alls staðar við eins og kemur fram jafnt í umsögnum ASÍ og greiningardeilda bankanna um stöðu efnahagsmála. Viðskiptahallinn er á leið yfir 14% og hefur ekki mælst meiri í þau 60 ár sem hann hefur verið mældur. Stýrivextir Seðlabankans fara stöðugt hækkandi. Gengi krónunnar er gríðarlega hátt og tekjur útflutningsgreinanna hafa lækkað að sama skapi. Fyrirtækin eru því farin að greiða atkvæði með fótunum og freista þess að flýja óstöðugleikann með því að flytja starfsemi sína til útlanda. Önnur, sem eiga þess ekki kost, munu þurfa að segja upp starfsfólki eða loka endanlega eins og gerst hefur víða á landsbyggðinni að undanfögnu. Ýmsir í fjármálagjöfum hafa spáð því að hugsanlega sé fram undan skarpt gengissig og virtar bankastofnanir hafa nefnt allt að 25% gengisfall í opinberum greiningum sínum. Verðbólgan gæti tímabundið rokið upp, sumar greiningadeildir nefndu allt að 8% fyrr á árinu, með tilheyrandi áföllum fyrir heimilin og einstaklingana í landinu. Þessi staða ber því alls ekki vott um ábyrgð eða nægilegt aðhald af hálfu ríkisstjórnarinnar.

Veikleikar fjárlagafrumvarpsins.

Stýritækin sem stjórnvöld hafa í sínum höndum til að ráðast gegn ofrisi og þenslu eru aðallega tvenns konar. Seðlabankinn getur hækkað stýrivexti og slegið þannig á eftirspurn eftir fjármagni. Það eykur hins vegar kostnað fyrirtækja og ýtir undir hækkun gengisins þannig að staða útflutningsgreinanna versnar enn. Hins vegar getur ríkisstjórnin slegið á þenslu með því að skila sem mestum afgangi af fjárlögum. Meiri afgangur þýðir meira viðnám gegn þenslu og á miklum veltu- og þenslutímum á að vera auðveldara að skila miklum afgangi. Það er jafnframt miklu brýnna en ella við aðstæður eins og nú ríkja. 1. minni hluti bendir þó á að langvarandi hömluleysi í útgjaldaþenslu ríkisins hefur leitt til þess að blikur dregur á loft eins og birtast nú í lykilstærðum, t.d. genginu, viðskiptahalla og verðbólgu, er erfitt að grípa í einu vefangi til aðgerða sem leiða til fjárlagaafgangs sem sérfræðingar telja nauðsynlegan.

Samkvæmt tillögum meiri hluta fjárlaganefndar við 2. umræðu er gert ráð fyrir að afgangur af fjárlögum aukist. Í því birtist meiri skilningur en fram kom í fjárlagafrumvarpinu. Það ber sannarlega að virða. 1. minni hluti telur þó að afgangur af fjárlögum þyrfti að vera meiri og til að undirstrika það leggur hann til breytingar sem, ef samþykktar verða, munu leiða til þess að tekjuafgangur ríkissjóðs verði fjórum milljörðum kr. meiri en meiri hlutinn leggur til, eða 23,6 milljarðar kr.

Annar veikleiki fjárlagafrumvarpsins birtist svo í skattalækkunum. Menn geta deilt um réttmæti þeirra. Í þeim birtist sorglegur ójöfnuður þar sem langflestar krónur fara í vasa hálaunahópa en langtum minna rennur til þeirra samfélagshópa sem mest eru þurfandi. Sé á annað borð svigrúm til skattalækkana á að fara aðrar leiðir til að nýta það og bæta kjör þeirra sem verst eru settir. Um það gerir 1. minni hluti sérstakar tillögur við 2. umræðu fjárlagafrumvarpsins. Þessi ójöfnuður er alvarlegur veikleiki á hagstjórninni af ríkisins hálfu og ber vott um vanhugsuð áform þar sem ekki er spáð í afleiðingar.

Varanlegur agi í ríkisfjármálum og sterkt viðnám gegn þenslu ríkisútgjalda, ekki síst á tímum góðæris og fyrirsjáanlegrar þenslu, er sá grunnur sem fyrirbyggjusóm og ábyrg ríkisstjórn leggur svo að unnt sé að mæta mögulegri ofþenslu þegar hagsveiflan nær toppi. Það verður því að rifja upp að í niðursveiflunni árið 2000 var ríkisstjórnin brýnd til að gæta aðhalds í ríkisútgjöldum til að vera undirbúin hugsanlegum uppsveiflunna sem

þá var strax spáð. Ráð er ekki nema í tíma sé tekið. En það var ekki tekið. Ríkisstjórnin svaf á verðinum. Hún lét skammsýni ráða för. Útgjaldaþensla ríkisins för úr böndum og hefur lítið batnað síðan.

Agaleysið speglast mjög vel í því ósamræmi sem hefur birst annars vegar í áformum fjárlagafrumvarpa síðustu ára um tekjuafgang af fjárlögum og hins vegar í raunverulegum afgangi samkvæmt ríkisreikningi. Á veltuárunum 2000–2004 átti afgangurinn samtals að nema 82 milljörðum kr. en endaði í 8 milljarða kr. halla. Munurinn á þessu tímabili er því 90 milljarðar kr., eða 18 milljarðar kr. að meðaltali á ári. Það munar um minna. Í þessu birtist agaleysið í hnotskurn.

Ábyrgðarleysi ríkisstjórnarinnar.

Yfirstandandi ár er þó ef til vill besta dæmið um hvernig tækifæri til að skila miklum tekjuafgangi af fjárlögum tapaðist. Áformað var að skila 10 milljörðum kr. Meðan árinu vatt fram varð gríðarleg veltuaukning í samfélaginu eins og fyrr er rakið. Ríkissjóður fékk því óvæntan búhnykk sem svaraði til nær 30 milljarða kr. tekjuaukningar. Hefðu áform um útgjöld staðist hefði afgangur ríkissjóðs því getað verið fast að 40 milljörðum kr. – í stað nær þrjátíu. En áform um útgjöld stóðust ekki. Tækifæri til að beita ríkisfjármálum af festu gegn þenslunni fór forgörðum.

Staðreyndin er sú að allir, jafnt greiningardeildir bankanna, ASÍ og atvinnurekendur, telja að veikleikar fjárlagafrumvarpsins veiki hagstjórnina. Það hefur ekki gerst áður að allir þessir aðilar hafi verið sammála um svo harða gagnrýni á efnahagsstjórn ríkisstjórnarinnar. Hún veltir í reynd vandanum öllum yfir á Seðlabankann og lætur skeika að sköpuðu. Í því felst mikið ábyrgðarleysi af hálfu ríkisstjórnarinnar.

Fjárlögin sem stjórnþæki.

Árum saman hafa fjárlög ekki staðist heldur gefið allt aðra mynd af ríkisfjármálunum en niðurstaða ársins hefur síðan orðið. Var á þetta bent í nefndarálit 1. minni hluta í fyrra og þar gagnrýnt að stjórnvöld hafi m.a. viljað taka einstaka, svokallaða „óreglulega liði“, út úr samanburði fjárlaga við ríkisreikning. Til þess að nota megi fjárlög sem best til að stjórna ríkisfjármálum er nauðsynleg að huga að nokkrum atriðum.

Flutningur fjárheimilda milli ára.

Ástæða er til að geta mikilla fráviks sem flutningur fjárheimilda milli ára er farinn að hafa á fjárheimildir stofnana. Hann gerir að verkum að fjárlögin segja í mörgum tilfellum lítið til um hverjar fjárveitingar þeirra eru í raun og veru. Í nýrri skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2004 kemur fram að 19,5 milljarða kr. eldri fjárheimildir voru fluttar yfir á það ár. Það svarar til um 7% af fjárlögum ársins. Í þessu sambandi er óhjákvæmilegt að undirstrika að þetta er langt umfram þau 4% viðmiðunarmörk sem talin eru ásættanleg samkvæmt reglugerð um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisaðila. Ríkisendurskoðun hefur áður bent á að það veiki framkvæmd fjárlaga að flutningur á fjárheimildum milli uppgjörstímabila sé jafnmikill og raun ber vitni. Að hennar mati á það jafnt við um aðila sem hafa eytt umfram gjaldaheimild og þá sem ekki hafa notað fjárheimildir sínar í mörg ár. Í skýrslunni ítrekar stofnunin það álit sitt að Alþingi taki þetta mál til skoðunar og segir þar orðrétt: „Telja verður mjög óheppilegt að stór hluti útgjalda-ákvarðana sé þannig ekki ræddur í tengslum við afgreiðslu fjárlaga hvers ár. Nefna má ýmis dæmi um fjárveitingar til stofnana samkvæmt fjárlögum sem skerðast strax í byrjun

fjárlagaársins um tugi prósentu vegna umframgjalda fyrri ára. Fyrr eða síðar þarf að bregðast við þeim vanda, ýmist með viðbótarfjárveitingum, hagræðingu í rekstri eða samdrætti í starfsemi.“ Ríkisendurskoðun telur vel koma til greina að flutningi fjárheimilda milli ára með núverandi hætti verði settar skorður, t.d. að hann takmarkist við 4% af fjárheimild ársins, en að fjárveitingavaldið taki þess í stað ákvörðun um endurnýjun á heimild sem ekki var notuð og eins hvort stofnun sé látin gjalda fyrir umframútgjöld. Slík breyting dregur á engan hátt úr ábyrgð forstöðumanna sem eftir sem áður geta þurft lögum samkvæmt að sæta viðurlögum hafi þeir brotið af sér.

Útgjaldarammar fjárlaga og afgreiðsla Alþingis.

Verklag rammafjárlaga var tekið í notkun árið 1992 en í því felst að ríkisstjórnin gerir tillögu að útgjaldarömmum fyrir hvert ráðuneyti sem aftur koma með tillögur um skiptingu útgjalda vegna sinna málaflokka í fjárlagafrumvarpinu. Þegar á reynir hafa þessir ramma ekki haldið. Þeim er iðulega breytt, langoftast til hækkunar, í meðförum Alþingis á frumvarpinu. Tillögur að slíkum breytingum koma þó að stærstum hluta frá ríkisstjórninni enda þótt þær séu formlega lagðar fram af meiri hluta fjárlaganefndar. Í skýrslu sinni um fjárlagaferlið frá árinu 2001, sem er um útgjaldastýringu ríkisins, gerir Ríkisendurskoðun þetta að umtalsefni og segir: „Hið nýja skipulag fjárlagagerðar, rammaskipulagið, hefur almennt gefist vel og eflt mjög stefnumótunarhlutverk ríkisstjórnarinnar. Hins vegar nær skipulagið ekki til afgreiðslu Alþingis á fjárlögunum. Sú heildarsýn og sá agi sem felst í skipulaginu fer því forgörðum eftir að fjárlagafrumvarp hefur verið lagt fyrir þing. Stór hluti þeirrar útgjaldaaukningar sem jafnan verður í meðförum þingsins á rætur að rekja til tillagna frá ríkisstjórn.“

Tímanlegar upplýsingar um fjárhagsstöðu.

Fyrsti minni hluti hefur áður kvartað yfir skorti á upplýsingum frá fagráðuneytum um fjárhagsstöðu stofnana til þess að hægt sé að leggja mat á fjárveitingar og fjárþörf stofnana við afgreiðslu fjárlaga. Fyrir liggur að fjármálaráðuneytið metur afkomu ríkissjóðs tvisvar til þrisvar á ári og kallar þá eftir upplýsingum og skýringum fagráðuneytanna vegna þeirra stofnana og fjárlagaliða sem stefna í að fara fram úr fjárheimildum. Auk þess tekur Fjársýsla ríkisins saman mánaðarleg yfirlit um fjárreiður ríkissjóðs sem ekki eru birt opinberlega. Mjög brýnt er að fjárlaganefnd fái aðgang að þessum gögnum. Á þetta leggur 1. minni hluti mikla áherslu. Fullnægjandi lausn á þessum málum fæst hins vegar vart fyrr en árshlutauppgjör verða birt fyrir ríkissjóð og ríkisstofnanir sem 1. minni hluti telur að sé löngu orðið tímabært.

Þegar litið er yfir þróun síðustu ára má greina sífellt aukna tregðu af hálfu framkvæmdarvaldsins til að láta Alþingi, þ.e. nefndum þess og einstökum þingmönnum, í té upplýsingar í tengslum við meðferð fjárlaga. Án upplýsinga er ljóst að löggjafinn hefur ekki forsendur til að endurskoða eða leggja sjálfstætt mat á þær tillögur sem fjármálaráðherra setur fram í fjárlagafrumvarpinu. Þetta dregur mjög úr möguleikum þingsins til sjálfstæðra og gagnrýninna vinnubragða og er vitaskuld ein birtingarmynd aukinnar valdtöku framkvæmdarvaldsins á kostnað löggjafans. Afleiðing þessara vinnubragða er m.a. sú að meiri hluti Alþingis telur sig ekki hafa annan kost en að fallast á tillögur ráðherra í öllum meginatriðum. Við slíkar aðstæður virkar meiri hluti fjárlaganefndar einfaldlega líkt og stimpilvél gagnvart tillögum framkvæmdarvaldsins. Þetta er til marks um vaxandi virðingarleysi framkvæmdarvaldsins gagnvart Alþingi. Þetta háttalag grefur undan sjálfstæði Alþingis sem fjárveitinga-

valds og að mati 1. minni hluta er ástæða til að forsætisnefnd þingsins taki þetta mál upp við fjármálaráðherra til að tryggja að nauðsynlegar upplýsingar um fjármál ríkisins liggi ávallt fyrir hjá fjárlaganefnd.

Langtímastefna í ríkisfjármálum.

Brýnt er orðið að stjórnvöld setji sér heildstæða langtímastefnu í ríkisfjármálum. Vísi að þessu er að vísu að finna í frumvarpinu þar sem boðuð er aðhaldssöm stefna í ríkisfjármálum til næstu fjögurra ára sem felur í sér að árlegur vöxtur samneyslu verði ekki umfram 2% að raungildi, tilfærsluútgjöld ekki umfram 2,5% og tímabundinn samdráttur í framkvæmdum um 2 milljarða kr. á árinu 2006. Þá er í athugasemdum með fjárlagafrumvarpinu gerð nokkur grein fyrir horfum í útgjaldaþróun helstu málaflokka út frá markmiðum ríkisstjórnarinnar í ríkisfjármálum og er þar stuðst við greiðslulíkan fjármálaráðuneytisins fyrir langtímaáætlun um útgjöld ríkissjóðs. En þar eru útgjöld metin miðað við hagrænar forsendur, gildandi lög og reglur, gerða samninga og ákvarðanir og áform ríkisstjórnarinnar sem þegar liggja fyrir. Það sem hins vegar skortir talsvert á er að sett sé raunhæf stefna um útgjaldaþróun fyrir hvern málaflokk. Er þetta í fullu samræmi við tillögur sem Ríkisendurskoðun setti fram í áður nefndri skýrslu um fjárlagaferlið, en þar segir að ekki fari fram heildstæð langtímastefnumótun um ríkisfjármál eins og æskilegt væri, en til þess að svo geti orðið þurfa stjórnvöld að fjalla um og samþykkja útgjaldastefnu til lengri tíma en eins árs í senn.

Tekjuhlíð.

Tekjuspá fyrir árið 2006 er háð meiri óvissu en oft áður. Á þetta er sérstaklega bent í álitu 2. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar. Tekjuhlíð fjárlagafrumvarpsins er vissulega alltaf háð talsverðri óvissu enda byggist hún á spá um útlit og horfur á ókomnu ári. Undanfarin ár hafa mikil frávik verið á tekjuhlíð fjárlaga auk þess sem mat fjármálaráðuneytis, Seðlabanka og greiningardeilda bankanna er nokkuð mismunandi á því hvenær og hversu hratt muni hægja á vexti í hagkerfinu en það skiptir verulegu máli fyrir afkomu ríkissjóðs. Allt leiðir þetta til óvissuástands um hverjar tekjur ríkisins verði í reynd þegar árið er gert upp en eins og rakið er í upphafi þessa álits bendir margt til þess að tekjur ríkisins aukist enn meira en fram kemur í frumvarpinu.

Í efnahagslegu tilliti einkennist árið 2005 af mikilli spennu og þenslu vegna stóriðjuframkvæmda, gríðarlegrar útlánaaukningar í bankakerfinu, mikillar hækkunar á fasteignaverði og verulegrar aukningar á einkaneyslu. Allt hefur þetta ýtt undir verðbólgu og meiri viðskiptahalla en dæmi eru um. Sterk staða krónunnar er jafnframt farin að hafa mjög neikvæð áhrif á útflutnings- og samkeppnisgreinar.

Til að skapa svigrúm til að mæta tekjusamdrætti sem búast má við þegar dregur úr þensluástandi hagkerfisins er mikilvægt að ráðstafa ekki öllum tekjuaukanum til nýrra útgjalda heldur stefna að betri afkomu ríkissjóðs en gert er ráð fyrir í frumvarpinu og endurskoðaðri tekju- og útgjaldaáætlun þess. Í þessum anda eru breytingartillögur 1. minni hluta sem eins og áður sagði fela í sér að tekjuafgangur af ríkissjóði verði næstum 10 milljörðum kr. meiri en gert var ráð fyrir í fjárlagafrumvarpinu þegar það var lagt fram í haust.

Tillögur ríkisstjórnarinnar um skattalækkanir voru gagnrýndar í nefndarálitu 1. minni hluta í fyrra. Þar var á það bent að þær kæmu einkum hinum tekjuhæstu til góða, t.d. mundu 25% þeirra tekjuhæstu fá um 2,5 milljarða kr. skattalækkun en 25% þeirra tekjuminnstu einungis fá um 300 millj. kr. í sinn hlut. Nær hefði verið að lækka virðisaukaskatt á matvöru úr 14%

í 7% eins og 1. minni hluti lagði til sem hefði komið öllum landsmönnum til góða, ekki síst barnafjölskyldum, en gagnast þeim hlutfallslega mest sem hafa úr minnstu að spila.

Gjaldahlið.

Ástæða er til að gera hér athugasemdir við nokkra liði á gjaldahlið fjárlaga. Að öðru leyti vísast til álitu minni hluta fagnefnda um hina ýmsu málaflokka.

Vaxtabætur.

Ljóst er að vaxtabótakerfið á undir högg að sækja og er skemmst að minnast yfirlýsinga fyrrverandi fjármálaráðherra um að til greina komi að endurskoða vaxtabótakerfið frá grunni og jafnvel að afnema það. Þessi stefna birtist enn í fjárlagafrumvarpinu þar sem lögð er til áframhaldandi 5% skerðing á rétti fólks til vaxtabóta. Auk þess er hámark vaxtagjalda til útreiknings lækkað úr 5,5% í 5,0% af heildarskuldum til öflunar íbúðarhúsnæðis. Þessu er 1. minni hluti mótfallinn og leggur til að skerðingin verði felld úr frumvarpinu.

Fyrsti minni hluti geldur varhug við þessu breytingum. Þær munu rýra stöðu ungra fjölskyldna og barnafólks, sem er að freista þess að koma þaki yfir höfuðið, og fela því í sér aukinn ójöfnuð. Þá skekkir skerðingin fjárhagsáætlanir þeirra sem hafa gert ráð fyrir vaxtabótum við húsnæðis kaup og nú þegar húsnæðisverð hefur náð óþekktum hæðum er þörfin fyrir vaxtabætur enn meiri til að koma til móts við þá tekjulægstu.

Framhaldsskólar og háskólar.

Kostnaður við bæði framhaldsskóla og háskóla hefur vaxið mjög á síðari árum, ekki síst vegna mikillar fjölgunar nemenda og nýrra námsbrauta. Ber vissulega að fagna þeim vexti sem einkennt hefur þessi skólastig en stjórnvöld hafa samt aðeins að nokkru leyti viðurkennt þá auknu fjárþörf sem fylgir nemendafjölgun og meira framboði náms. Vandí margra framhaldsskóla vegna uppsafnaðs hallareksturs hefur margsinnis komið til umræðu án þess að á honum hafi verið tekið af nógu mikilli festu. Margir skólar eru látnir dragast áfram með mikinn halla, ólíkt t.d. sumum stofnunum utanríkis- og landbúnaðarráðuneytisins sem fá hallareksturinn strokaðan út með fjárukalögum.

Skortur á fjármagni og skilningsleysi stjórnvalda hefur heft þróun íslenskra skóla. Um þverbak hefur þó keyrt í tíð núverandi menntamálaráðherra. Skilningur ráðherrans á þörfinni fyrir nægilegar fjárveitingar til að menntun á Íslandi standi jafnfætis menntakerfum nágrannalanda er átakanlega rýr. Eins og fram kemur í álitu 2. minni hluta menntamálanefndar er framtíðarfjármögnun opinberu háskólanna í óvissu og samkeppnisstöðu þeirra innan lands og utan ógnað vegna alvarlegs fjárskorts. Má í þessu sambandi bæði nefna Háskóla Íslands og Háskólann á Akureyri, en auk þess liggur fyrir að Kennaraháskólinn hefur lengi þurft að vísa frá umsækjendum um nám.

Í þessu sambandi er vert að rifja upp að nýlega hafa verið gerðar úttektir á Háskóla Íslands annars vegar af Ríkisendurskoðun og hins vegar af Evrópusamtökum háskóla. Niðurstöðurnar voru samhljóða um það að skólinn standi mjög vel hvað varðar gæði náms og rannsókna í samanburði við evrópska háskóla. Það var þó athyglisvert að miðað við samanburðarskólana stóð þó HÍ mjög höllum fæti hvað fjárveitingar varðar. Þetta er dæmigert um skilningsleysi Sjálfstæðisflokksins sem um alltof langt skeið hefur farið með stjórn menntamála hér á landi. Undir hans stjórn hefur menntakerfið ekki náð að þroskast og dafna með svipuðum hætti og hjá nágrannaþjóðunum. 1. minni hluti telur þörf á sérstöku átaki í menntámálum með áherslu á framhaldsskóla- og háskólastigið og gerir breytingartillögur í þeim anda.

Hjúkrunar- og dvalarheimili.

Hlutfallsleg fjölgun aldraðra kallar á aukin útgjöld til öldrunarmála en því má heldur ekki gleyma að þjóðfélagið gerir meiri kröfur en áður um þjónustu og aðbúnað sjúkra, aldraðra og fatlaðra. Töluverð umræða hefur spunnist um bið eftir fullnægjandi þjónustuúrræðum og um aðbúnað íbúa hjúkrunarheimila sem mörg hver fullnægja engan veginn lágmarkskröfum sem eðlilegt er að gera til slíkrar starfsemi. Þjónusta utan stofnana hefur á sama tíma staðið í stað eða jafnvel dregist saman þrátt fyrir yfirlýst markmið um að hana beri að auka. Fyrirliggjandi frumvarp gefur ekki til kynna að stjórnvöld ætli að taka á þessum vanda á næsta ári né er þar að finna nein fyrirheit um framtíðaruppbyggingu þessarar þjónustu. 1. minni hluti gerir því tillögu um auknar fjárveitingar til þessa málaflökks.

Fæðingarorlofssjóður.

Fjárbörf Fæðingarorlofssjóðs hefur verið vanáætluð. Útgjöld sjóðsins voru áætluð innan við 6,0 milljarðar kr. í fjárlagafrumvarpi 2005 en minni hlutinn hélt því fram að þau yrðu 6,2–6,4 milljarðar kr. Nú er komið á daginn að útgjöld á þessu ári eru áætluð 6,7 milljarðar kr. Í frumvarpi þessa árs eru útgjöld sjóðsins áætluð 7.041 millj. kr. Tekjur sjóðsins af iðgjöldum eru áætlaðar 6.353 millj. kr. og því stefnir í að halli ársins verði 688 millj. kr. og eigið fé sjóðsins neikvætt um 1.558 millj. kr. í lok árs. Ekki er tekið á þessum vanda sjóðsins í fjárlagafrumvarpinu heldur er honum frestað eins og oft áður. Gerð er tillaga af hálfu 1. minni hluta til að unnt sé að draga úr þeim skerðingum sem fram hafa komið við þær breytingar sem gerðar voru á lögunum

Byggðastofnun.

Full samstaða virðist um það á Alþingi að leggja áherslu á að óvissu um starfsemi Byggðastofnunar verði eytt, eins og birtist í samstöðu iðnaðarnefndar í umsögn hennar um stofnunina. Nú er svo komið að stofnunin getur ekki lengur sökum fjárskorts sinnt því hlutverki sínu að styðja við atvinnurekstur á landsbyggðinni með lánveitingum og styrkjum. Ekkert bendir til að ríkisstjórnarmeirihlutinn ætli að taka á þeim vanda í tengslum við fjárlög næsta árs en með slíku aðgerðarleysi sýnir ríkisstjórnin algert ábyrgðarleysi gagnvart stofnuninni. 1. minni hluti leggur til auknar fjárveitingar til byggðamála og telja fulltrúar Samfylkingarinnar eðlilegt að Byggðastofnun verði aftur flutt til forsætisráðuneytisins til að leggja áherslu á mikilvægi málaflökksins sem hefur drabbast niður undir stjórn iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins.

Breytingartillögur.

Við 2. umræðu um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2006 leggja þingmenn Samfylkingarinnar, einir eða með öðrum þingmönnum stjórnarandstöðunnar, fram breytingartillögur við frumvarpið. Tillögurnar miða m.a. að því að jafna áhrif skattalækkana þannig að þær nýtist efnaminna fólki betur en gert er ráð fyrir í tillögum ríkisstjórnarinnar. Lagt er til að það svigrúm sem ríkisstjórnin telur til skattalækkana verði fremur notað til að lækka matarskattinn og auka persónuafslátt. Auk þess eru lagðar fram tillögur sem miða að sparnaði í ríkisrekstrinum og breyttum áherslum í skiptingu ríkisútgjalda. Lagðar eru fram tillögur um að bæta stöðu menntakerfisins um rúmlega milljarð króna, auka hlut velferðarmála um tvo milljarða króna og hálfan milljarð króna til að jafna stöðu landsbyggðarinnar.

Í menntamálum er m.a. gerð tillaga um 500 milljónir kr. til Háskóla Íslands og tekur sú tillaga mið af niðurstöðum þeirra úttekta sem gerðar hafa verið á skólanum nýlega og getið er fyrir í álitinu. Í velferðarmálum eru m.a. gerðar tillögur um bættu þjónustu við börn á Landspítala – háskólasjúkrahúsi, annars vegar til stækkunar á barna- og unglingsdeild og hins vegar til barnadeildar, og um aukna þjónustu hjá Barnaverndarstofu og Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins. Tillaga um fjármagn til sérstakra verkefna á landsbyggðinni er sett á lið hjá forsætisráðuneyti eins og áður er reifað. Þá er lagt til aukið fjármagn til Listdansskólans, jöfnunar námskostnaðar og vegna svokallaðra vasapeninga bótaþega.

Þá er gerð tillaga um að staðið verði við samning við Öryrkjabandalagið og stjórnarliðum þannig enn einu sinni gefið tækifæri til að standa við loforð sem gefið var fyrir síðustu alþingiskosningar. Heildaráhrif tillagnanna bæta stöðu ríkissjóðs verulega en auk þess er gerð tillaga um að fresta yfirfærslu 3 milljarða kr. af uppsöfnuðum fjárlagaheimildum stofnana sem voru tæpir 20 milljarðar kr. í árslok 2004. Í heild gera tillögur 1. minni hluta að verkum að tekjuafgangur ríkissjóðs mundi aukast í 23,6 milljarða kr. Nánar verður gerð grein fyrir tillögunum í umræðunum.

Lokaorð.

Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2006, líkt og fjárlagafrumvörp síðustu ára, ber einkenni óvandaðra vinnubragða. Slík vinnubrögð eru á ábyrgð framkvæmdarvaldsins en það er ekki síður ábyrgðarhluti löggjafans að gera ekki þær breytingar á frumvarpinu sem nauðsynlegar eru til að tryggja trúverðug fjárlög. Það er með ólíkindum ef það gerist eitt árið enn að fjárlaganefnd berist ekki upplýsingar um áætlaða stöðu stofnana í árslok. Slíkar upplýsingar eru nauðsynlegar til að hægt sé að gera raunhæfar áætlanir og í raun forsenda þess að löggjafinn viti í raun hvaða fjárveitingar er verið að ákveða til rekstrar næsta árs.

Stefnuleysi ríkisstjórnarinnar í stórum málaflokkum einkennir það fjárlagafrumvarp sem hér er fjallað um og þess vegna skortir bæði heildarsýn og forgangsröðun. Þegar þensluástand færir ríkissjóði auknar tekjur reynir mjög á aga og stjórnfestu í ríkisbúskapnum. Því miður hafa þeir sem nú ráða för ekki staðist álagið. Þess vegna munu fjárlög næsta árs ekki nýtast eins og nauðsynlegt er í baráttunni við þenslu og vaxandi verðbólgu.

Sýndarveruleiki stjórnarherranna þarf að hverfa og raunveruleikinn að taka við. Virðing fyrir fjárlögum þarf að taka við af kæruleysi síðustu ára. Meiri hlutinn á Alþingi þarf að hafa trú á því að ríkisfjármálin leiki mikilvægt hlutverk í baráttunni fyrir stöðugleika í efnahagsmálum. Þegar raunveruleikinn sigrar og virðing fjárlaga verður sú sama og í flestum löndum verða fjárlög upplýsandi um framvindu efnahagslífsins.

Guðjón A. Kristjánsson áheyrnarfulltrúi í fjárlaganefnd er sammála nefndarálitum þessu.

Alþingi, 24. nóv. 2005.

Einar Már Sigurðarson,
frsm.

Helgi Hjörvar.

Katrín Júlíusdóttir.